

UNASUR en la política exterior uruguaya.

El posicionamiento de los partidos políticos durante el gobierno de José Mujica (2010 – 2014)

UNASUR as an Uruguayan foreign policy issue. Political parties' postures during José Mujica's administration (2010 - 2014)

Camilo López

Candidato a Doctor en Ciencia Política.
Docente e investigador del Instituto de
Ciencia Política, Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad de la República.
camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

Resumen

El sistema político uruguayo ha sido definido como una partidocracia. Los partidos, en tanto actores centrales aunque no excluyentes, protagonizan una parte importante de la estructuración de la agenda política y de la definición de las orientaciones estratégicas de las políticas públicas. Los mismos poseen una estructura interna con fracciones con alto grado de institucionalización. En este trabajo se presenta un análisis del posicionamiento de los partidos y de sus fracciones sobre la política exterior uruguaya hacia la UNASUR, mostrando las convergencias y divergencias que se presentan a nivel inter e intrapartidario sobre el tema. La información presentada fue obtenida mediante la aplicación de una encuesta a los legisladores uruguayos, durante el segundo semestre de 2013. Las conclusiones nos permiten pensar que la política exterior uruguaya es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación.

Palabras clave: Política Exterior – Partidos Políticos – Ideología – UNASUR – Uruguay

Fecha de recepción

29.3.14

Fecha de aceptación

26.7.14

Abstract

The Uruguayan political system has been defined as a partidocracy. Although parties are not the only actors, they

are central and play a crucial role in the structuring of the political agenda and the definition of public policies' strategic guidelines. This paper analyses the involvement and positioning of Uruguayan political parties and their internal fractions with regard to Uruguayan foreign policy towards UNASUR, showing the convergences and divergences that exist among parties as well as inside them among their internal fractions. Information was gathered through the application of a survey to Uruguayan Congress members. The findings show that convergences and divergences actually appear in both levels, within and between political parties. The conclusions enable us to understand that Uruguayan foreign policy is embedded in party or coalition politics. Thus, ideology is a significant factor for its explanation.

Keywords: Foreign Policy - Political Parties - Ideology - UNASUR - Uruguay

Introducción

Este trabajo aborda la política exterior desde un enfoque analítico de la Ciencia Política, colocando a los partidos como actores centrales en la orientación de la política exterior. Por lo tanto, se concibe aquí a la política exterior como política pública. Para ello, siguiendo a Ester Mancebo (2002: 140-141)¹, la misma es entendida como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia. Es un binomio integrado por contenido y proceso. El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación.

En Uruguay, la política exterior ha sido calificada de estable e incluso existen reclamos de académicos y actores políticos sobre la necesidad de tener una política exterior de Estado (PEE). Fernández Luzuriaga señala que:

“La política exterior presenta, en cualquier país y momento histórico, particularidades que la hacen propender hacia la continuidad. Sin embargo, como cualquier política pública, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno. La PEE dependerá de la ecuación continuidad/cambio, pero sin duda principios y valores se presentan como los atributos más difíciles de variar. Esta última afirmación es incluso válida en hipótesis de abandono explícito de políticas de Estado para encarar las relaciones exteriores.” (Fernández Luzuriaga 2008: 11).

Este artículo no aborda la deseabilidad de una PEE, pero, como se verá más adelante, se considera que las diferentes configuraciones ideológicas generan diferentes orientaciones de política exterior. Partiendo de esta idea, pueden existir políticas exteriores de derechas y de izquierdas, por lo tanto es poco probable la existencia de una política exterior de Estado, más aún cuando la política exterior posee un relacionamiento muy estrecho con el modelo de desarrollo que cada gobierno impulsa.

Al igual que toda política pública, la política exterior se iniciará a partir de un diagnóstico —nunca neutro, pues prefigura las soluciones—, de una forma de comprender el escenario y de una definición de los problemas a resolver o desafíos frente a los que actuar. La construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión en la agenda, su negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitoreo y la evaluación comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública. Cada arena de políticas tiene sus especificidades y por tanto sus propias complejidades. En el caso de la política exterior son diversos los actores que participan en el ciclo de dicha política pública, pero en este trabajo el foco se centrará en los partidos políticos.

Para el caso analizado en este trabajo, la centralidad de los partidos como actores políticos dominantes pero no excluyentes, ha sido una de las conceptualizaciones surgidas como línea de larga duración en su historia y clave configuradora del sistema político uruguayo visto como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez 1987). Partiendo de esta idea, se plantea como hipótesis que la política exterior uruguaya es una política de partidos, y la ideología de los mismos es la principal variable que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada. Por lo tanto, la ideología del partido de gobierno, el tipo de gobierno (mayoritario, de coalición o minoritario), los consensos posibles en el sistema político y la disciplina interna de los partidos generarán un tipo determinado de política exterior. Debe, también, explicitarse un supuesto que está presente en este

análisis y justifica el observar la dimensión doméstica para comprender la política exterior. Cuanto más los países participan en procesos de integración regional y se insertan en el mundo, a través de diferentes instrumentos e instituciones, más interdependientes y relacionadas se vuelven la política interna y la externa, e incluso las políticas públicas regionales son difíciles de clasificar como de un tipo u otro.

Desde el enfoque propuesto, son los partidos quienes orientan la política exterior a partir de ideas e intereses en el marco de instituciones que son construidas por los actores y a su vez generan incentivos para su comportamiento.² Pero atendiendo a la estructura del sistema de partidos uruguayo se deberá observar detenidamente también a las fracciones o agrupamiento de fracciones y las dinámicas de competencia y colaboración inter e intrapartidaria.

En Uruguay los agentes políticos de relevancia son de dos tipos: partidos y fracciones. Por lo tanto se deberá atender la naturaleza fraccionalizada de los partidos. De esta manera, es importante observar tanto la fragmentación del sistema de partidos como la fraccionalización de los partidos. La fraccionalización de los partidos y las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos ha llevado a la configuración de un sistema de competencias inter e intrapartidarias.

Siguiendo la descripción de Chasquetti y Moraes (2000: 311 – 317), el sistema de partidos uruguayo muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización y con barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos uruguayos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. Esto hace que existan instancias de competencia donde las fracciones buscan construir liderazgos, no exentos dichos momentos de conflicto, dentro de los partidos, pero también con momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

Se da una coexistencia de intereses, por una parte a nivel de partido y por otra parte los de las fracciones. Aunque debe decirse que los intereses de los partidos pueden entenderse como la resultante de los intereses de las fracciones que los componen, aunque pueden existir intereses diferentes entre las fracciones.

Partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan diferentes posiciones a partir de perfiles ideológicos, en tanto conjunto de ideas que constituyen y caracterizan a los actores, y matrices de pensamiento político como “mapas de ruta” para la acción, siempre condicionada por los incentivos institucionales del espacio en el que desarrollan su acción.

Los partidos políticos y sus fracciones juegan un papel central, aunque no excluyente, en la orientación de la política exterior del Uruguay, poseen concepciones y preferencias sobre cómo es y cómo debería ser la política exterior, la inserción internacional del país y los procesos de integración regional en curso. La burocracia estatal, los grupos de interés, los actores internacionales también pueden incidir en el proceso, pero no son aquí tomados como actores relevantes pues el foco está puesto en las orientaciones políticas que los partidos y fracciones quieren para la política exterior de Uruguay.

Algunos analistas señalan que la política exterior uruguaya está experimentando un proceso de partidización que la ha convertido en una cuestión política muy presente en la agenda de debate. En un país donde los partidos, y sus fracciones, son centrales en el sistema político es plausible argumentar que la política exterior ha sido una política de partidos orientada por las preferencias de los mismos, aunque es probable que hayan existido momentos donde los acuerdos interpartidarios fueran posibles. Si bien puede señalarse que la política exterior uruguaya, muchas veces considerada de Estado, tuvo durante el siglo XX características marcadas por el internacionalismo, el multilateralismo y el panamericanismo, en consonancia con la visión impulsada por el Partido Colorado quien ocupó durante la mayoría del tiempo el gobierno, siendo contrapesada por las posturas del Partido Nacional que se opuso a algunas acciones panamericanistas promovidas desde el gobierno.

Buquet (2007) ha puesto de manifiesto este proceso de partidización a través de las divergencias en las opiniones y expectativas de las élites políticas sobre la estabilidad, previsibilidad y posibilidad de acuerdos interpartidarios en esta arena de política. Este proceso se manifiesta especialmente a partir del gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010), pero comenzó a registrarse la transformación a partir del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005). Buquet afirma que:

“[...] la política exterior pasó de verse como una política de Estado a convertirse en un campo fundamental de discusión y divergencia en la política nacional. [...] la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos.” (Buquet 2007: 117).

Por otra parte, Chasquetti (2007), ha mostrado cómo algunos temas, como por ejemplo la relación de Uruguay con Venezuela o el MERCOSUR:

“[...] dividen al sistema político y erosionan la idea de que la Política Exterior es un campo propicio para generar

consensos políticos amplios (o políticas de Estado). En el estudio se muestra que el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso es un discurso falso. El proceso legislativo estudiado demuestra que, por el contrario, es un elemento distintivo que divide las aguas.” (Chasquetti 2007: 98).

Chasquetti analizó el trabajo parlamentario de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, mostrando que la mayoría de los proyectos que se mantienen pendientes son aquellos vinculados a Venezuela y MERCOSUR, que en conjunto representan un 69% de los proyectos pendientes (Chasquetti 2007: 100). Estos proyectos, cuando se votan en el pleno de la Cámara, generan votaciones divididas. Ejemplos de esto fueron las votaciones para la aprobación de convenios de cooperación con Venezuela, enmiendas de convenios existentes y modificaciones a las estructuras del MERCOSUR, como ser el ingreso de Venezuela al bloque y la creación del Parlamento del MERCOSUR durante los años 2005 a 2007 (Chasquetti 2007: 100-102). De esta manera, como señala este autor es probable que en Uruguay se estén constituyendo *veto players* a nivel parlamentario en política exterior, quedando esto condicionado por la composición del Parlamento.³

Las afirmaciones que Buquet (2007) y Chasquetti (2007) realizan a partir de los resultados de sus investigaciones muestran la relevancia de trabajar sobre los posicionamientos que tienen partidos y fracciones sobre la política exterior del Uruguay.

Los debates inter e intrapartidarios ponen de manifiesto la existencia de diferentes concepciones, posturas, objetivos, medios y horizontes de la inserción internacional. Incluso puede decirse que en ciertos debates sobre la inserción internacional del Uruguay, las fracciones de los partidos, o agrupamientos de fracciones, han tenido posicionamientos más cercanos con fracciones de otros partidos que con fracciones de su propio partido. Ejemplo de esto es el debate, durante el gobierno de Tabaré Vázquez, en torno a suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU (Porzecanski 2010). En esa oportunidad parte de la izquierda se opuso al TLC, mientras que el ala derecha del mismo partido (el Frente Amplio), coincidía con el resto de los partidos (el centrista Partido Independiente y los de derecha Nacional y Colorado) en el impulso del tratado.⁴

El trabajo que aquí se presenta, tiene como objetivo analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y trabajando con el caso de su postura frente al proceso regional de la UNASUR. La hipótesis central refiere a que el apoyo o no a la misma depende del posicionamiento en el eje izquierda – derecha.

1. Partidos políticos y política exterior: un campo de investigación sobre la política de una política pública

La política exterior muchas veces no aparece en el listado de las arenas de políticas públicas de quienes las estudian y parece haber quedado como un campo de estudio de las relaciones internacionales. El visualizar la política exterior como política pública y abordarla con un enfoque politológico es clave para avanzar en su comprensión. El análisis de la política exterior en la academia norteamericana ha tenido, como señala Lima (2013), tres momentos diferentes. Estos períodos tuvieron modos distintos de analizar la política exterior y, fundamentalmente, maneras distintas de entender la relación entre política doméstica y exterior.

Los primeros abordajes que incluyeron el ámbito doméstico en la política exterior se centraron en los procesos decisorios, donde se analizaban los modelos de toma de decisión incluyendo los liderazgos, la dimensión organizacional y el juego político entre diversos actores. El trabajo más representativo es el de Allison (1969) sobre la crisis de los misiles soviéticos en Cuba.

Un segundo momento se centró en mostrar la interdependencia de los actores y en visibilizar la influencia que la dimensión interna tiene en la externa, y viceversa, a la hora de la toma de decisiones. A partir de esta idea, Putnam (1988) señala como frente a la situación de un acuerdo internacional se registra un *juego a dos niveles*. A nivel nacional se desarrolla una dinámica donde los grupos de presión en torno a un asunto buscan promover sus intereses mientras que los gobernantes intentan construir coaliciones para mantener o ampliar su poder a partir de las interacciones con estos grupos. A la vez, a nivel internacional los gobernantes persiguen maximizar las posibilidades de satisfacer demandas internas y minimizar posibles consecuencias negativas. El equilibrio óptimo que el autor busca identificar es el que se genera en escenarios donde las ganancias son consistentes en ambos niveles. Es relevante también señalar que Putnam marca la importancia de lograr los votos necesarios para ratificar los acuerdos o internalizar las normas. Coincidente con el planteo de Putnam, Evans (1988) señala la importancia de atender a las repercusiones que los acuerdos internacionales tienen a nivel internacional y doméstico, observando cómo se da la distribución de los costos y beneficios entre los grupos de intereses a nivel doméstico y las repercusiones en la opinión pública.

Siguiendo a Putnam (1988), Milner (1997) avanzó en la búsqueda de formular modelos de análisis donde se incorporaran actores, intentando superar el enfoque que concebía a los estados como actores racionales unificados. De esta manera planteó la idea de los procesos decisorios como un continuo que va de lo nacional a lo internacional y viceversa, señalando que en el mismo hay una distribución desigual de la capacidad de decisión. El Estado, en esta mirada, está integrado por diversos actores con preferencias

distintas que comparten desigualmente el poder de decisión en esta arena política. También rompiendo con la idea del actor racional unificado Martin (2000), estudiando una parte de la política exterior, mostró que en la política de cooperación internacional no hay delegación de poderes del Congreso para con el Poder Ejecutivo, sino que existen momentos donde se realizan controles, bloqueos y cooperación entre poderes.

En el tercer momento comienza a avanzarse en la mirada de la política exterior como política pública,⁵ y se introducen elementos claramente domésticos para entender la política exterior, como por ejemplo la ideología de los partidos, las relaciones entre poderes, entre otras variables. Este enfoque se desarrolla más adelante al ver el rol de los partidos y los congresos.

Como se ha señalado, a medida que se ha avanzado en distintos enfoques sobre la política exterior, su análisis ha dejado atrás la concepción que establecía una radical separación, práctica y teórica, entre la política interior y la política exterior. Aún teniendo en cuenta las diferencias entre ambas arenas de la política, puede afirmarse la existencia de una estrecha relación e interdependencia entre ellas. Esta visión de interacciones mutuas (*linkages*) posiciona a los partidos políticos como centros de convergencia entre la política doméstica y la exterior (Merle 1985). Al decir de Merle

“[...] muchas cuestiones internas se internacionalizan, junto con muchos de los problemas internacionales que fueron internalizados [...]”
(Merle 1998: 46; traducción propia).

Desde el enfoque que resalta el rol de los partidos políticos en la orientación de la política exterior, en los últimos años, se han realizado pocos estudios de casos⁶ y comparados⁷ sobre la influencia de las ideologías, esquemas de pensamiento, marco de valores y percepciones relacionadas que influyen al momento de realizar la elección del menú de políticas y orientaciones de la política exterior de los países. Como bien señalan Feliú, de Oliveira y Galdino, este es un camino que demanda mayor cantidad de estudios:

“Entretanto, el estudio de la política exterior, tradicionalmente considerada por encima de los partidos políticos, aún carece de trabajos empíricos más sistemáticos sobre la influencia del Congreso Nacional y los partidos políticos, sobre todo al respecto de los países latinoamericanos”
(2009: 837, traducción del autor).

Este trabajo parte de la idea, reafirmada por estudios empíricos, que señala la influencia de la orientación de los partidos sobre las políticas públicas. Desde la década de 1990, la

literatura politológica estadounidense ha vuelto a colocar su mirada sobre los partidos políticos como actores centrales del proceso político y la formulación de las políticas públicas. De esta manera, la ideología, la disciplina y la cohesión partidaria, y el *party government* han sido algunas de las claves explicativas y conclusiones extraídas de los resultados del juego político de los actores y de la observación de votaciones de leyes, algunas de ellas en formato nominal.⁸ En América Latina desde fines de la década de 1990 y durante el presente siglo, se han realizado estudios que avanzan en el campo del estudio de la política de las políticas públicas y que observan la relación causal entre el posicionamiento ideológico de los partidos políticos, su disciplina partidaria, y las votaciones en el Congreso.⁹ Por otra parte otros investigadores se han centrado en observar las capacidades de los congresos a la hora de intervenir en los procesos de política exterior.¹⁰

Estos enfoques, antes señalados, nos advierten que no alcanza con observar factores vinculados exclusivamente al sistema internacional para comprender la política exterior de un país. Nos alertan de una posible caída en el reduccionismo o la excesiva simplificación al pensar la política exterior como el resultado de la acción de un Estado como actor racional unificado. Los actores domésticos y sus perspectivas y posicionamientos a la hora de la toma de decisiones son relevantes para entender la política exterior, y la misma es vista como el resultado del juego de los actores domésticos en el marco de un proceso decisorio.¹¹

Poole (2007) ha estudiado la estabilidad de las preferencias de los legisladores en el tiempo en Estados Unidos, concluyendo que los legisladores se orientan ideológicamente y tienden a mantener esa posición durante toda su carrera, agregando, además, que cuanto más al centro se ubiquen lograrán mantener más estables sus preferencias. Por otra parte, Malloy (2003) estudiando el sistema de partidos canadiense se centró en analizar la cohesión y la disciplina partidaria, conceptualizando esta tensión como coherencia ideológica. Mientras la disciplina puede entenderse como la baja disidencia a la hora de votar, la cohesión ideológica es la consistencia del legislador entre sus convicciones y sus posicionamientos en las votaciones. Son los partidos que a través de la disciplina controlan la actividad de sus legisladores y así impulsan políticas.

Onuki y de Oliveira (2010) señalan que la arena de la política exterior puede mostrar una mayor polarización inter e intrapartidaria, por no verse como una arena que pese sustantivamente en temas electorales. Esta afirmación se fundamenta en estudios como el de Gianetti y Layer (2004) que estudia la disciplina del partido Demócratas de Izquierda de Italia, mostrando como los mayores niveles de indisciplina se dan en temas de política exterior.

A inicios de la década de 1990, Rypley y Lindsay (1993) plantearon un análisis sobre el Congreso estadounidense como arena decisoria relevante para la política exterior

y la defensa nacional. Por otra parte Fordham (1998) mostró cómo los partidos son intermediarios de intereses de grupos, y a partir de estas interacciones se genera la política exterior. La literatura que ha analizado la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en temas de política exterior, en el caso estadounidense, ha puesto su mirada en posibles patrones de cooperación y conflicto a partir de las prerrogativas legales que cada actor tiene sobre el tema. Los autores concluyen que hay poderes y responsabilidades compartidas, acuerdos en temas de prioridad nacional, pero también divergencias donde los actores buscan hacer triunfar sus propuestas y bloqueos por incompatibilidad de visiones o estrategia electoral.

Revisando la literatura sobre el rol de los partidos, sus ideologías y el Congreso en la política exterior, Feliú, de Oliveira y Galdino (2009) realizan una distinción entre perspectivas argumentativas sobre la actuación del Congreso en la formulación de la política exterior. Una perspectiva concibe la existencia de una preponderancia del Poder Ejecutivo sobre un Congreso poco asertivo en política exterior, mientras que la otra perspectiva coloca al Congreso teniendo el mismo accionar en política exterior como en política doméstica. (Feliú, de Oliveira y Galdino 2009: 838).

Lindsay y Rypley (1992) propusieron una de las claves de la primera perspectiva. Los autores al plantear su postulado, conocido como *two presidents thesis*, señalan que el Presidente tiene mayor espacio de acción en temas internacionales que en temas domésticos, dejando a la ideología y a los partidos políticos solamente posibilidades de acción significativa en las políticas públicas domésticas.¹² Otros estudios señalan una relación de armonía relativa entre los poderes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, generado por el apoyo constante del Congreso a la política exterior impulsada por el Presidente.¹³ Kegley y Wittkopf (1995), señalan que durante la Guerra Fría existió un consenso que alineó al Ejecutivo y al Legislativo en una política exterior vinculada al freno del comunismo internacional y el desarrollo del poder soviético. En general, a este apoyo constante del Congreso a las políticas del Presidente se le llamó *bipartisanship*, entendiendo que el mismo es un mecanismo caracterizado por la acción conjunta del Ejecutivo y el Congreso tras objetivos comunes, sin que esto implique la ausencia de conflictos. Ambos partidos estadounidenses actuaron con unidad en asuntos de política exterior y desarrollaron acciones para llevar adelante esa unidad durante el período estudiado por los autores.

Kegley y Wittkopf (1995) explican la preponderancia del Poder Ejecutivo a partir de una virtud de este y una debilidad de los legisladores. El primero posee más capacidades que el segundo para obtener información, procesarla y construir análisis y propuestas. Y el supuesto, plausible, de la poca relevancia que un tema de política exterior puede tener, a juicio de un legislador, para su reelección.

Esta misma perspectiva también ha tenido eco en la región. Lima y Santos (2001), analizando el caso brasileño, argumentan que durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones existió una convergencia de intereses entre el Ejecutivo y el Legislativo, que llegó a su fin en la década de 1980. Stuhldreher (2003) analiza el caso del primer Gobierno de Carlos Menem en Argentina y concluye que el Congreso fue débil al participar en la formulación de la política exterior.

En términos generales, en América Latina se consideran débiles a los congresos en la formulación de la política exterior por, al menos, tres razones: la concentración del poder político en el Presidente; la falta de capacidades técnicas y constitucionales de los congresos para actuar en política exterior; y el posible bajo retorno electoral de la actuación en la temática.¹⁴ De Almeida (2000) realiza un análisis de los programas de los partidos políticos brasileños, durante el período 1930 – 1990, concluyendo que los temas de política exterior tuvieron un peso bastante secundario en las disputas político-electorales. En el mismo sentido, de Oliveira, Onuki y Cândia Veiga (2006) señalan que la política exterior y las negociaciones internacionales son temas secundarios en las campañas electorales, pero se vuelven más importantes a partir de los resultados o impactos que los acuerdos o negociaciones tienen en el ámbito doméstico.

El otro enfoque, que considera relevante el rol de los congresos y los partidos políticos en la política exterior se inicia con estudios que analizan la coyuntura histórica de la Guerra Fría (por ejemplo McCormick y Wittkopf 1990; Fordham 1998) y otros con los momentos de mayores críticas sobre el desempeño de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam (por ejemplo Meernik 1993; Ripley y Lindsay 1993; Lindsay 1994 y 2003).

Ambos eventos son vistos por varios autores como generadores de incentivos para que los partidos no mantengan un posicionamiento convergente en política exterior, generándose como señala Conley (1999) una disolución de la tradicional diferencia entre política doméstica y política exterior que caracterizaba a la política estadounidense. Lindsay (1994) señala que un conjunto de factores contribuyeron con esta situación; la interdependencia global que ayudó a conectar política exterior y doméstica, la pérdida de intensidad del compromiso de Estados Unidos con sus compromisos en el exterior –impactado por falta de presupuestos, entre otras causas–, y la percepción de los actores de una disminución de los costos de enfrentarse a las propuestas de política exterior del Presidente.

Dentro de este enfoque, que concibe relevante el rol de los partidos políticos y los congresos, se han realizado un conjunto de estudios empíricos sobre temas de política exterior y particularmente en asuntos de política del comercio exterior.¹⁵ En este enfo-

que son claves la ideología de los legisladores, la disciplina y la cohesión partidaria, los intereses de grupos que los mismos representan y el electorado de su distrito, en tanto grupo al que el legislador rinde cuentas (*constituency*).

Este enfoque también ha sido recogido en estudios de política comparada, mostrando cómo la ideología correlaciona positivamente con los posicionamientos en política exterior. Por ejemplo en la política del comercio internacional se presentan hallazgos sobre cómo las izquierdas se oponen a los acuerdos de libre comercio, mientras que las derechas los promueven (Milner y Judkins 2004), o como varía el posicionamiento en temas de cooperación internacional (Thérien y Noel 2000), concluyendo que los partidos socialdemócratas invierten más que los liberales en este campo. Otro estudio que sigue esta idea es el de Marks, Wilson y Ray (2006), que analiza el posicionamiento de los partidos políticos frente a los procesos de integración regional. Para ello, los autores identifican dos dimensiones: la ideológica en términos de derecha – izquierda y la dimensión ambientalismo/liberalismo – tradicionalismo/nacionalismo. Los resultados que obtienen sobre el apoyo a la integración regional son coherentes según sean los valores que los partidos, como unidades de análisis, adoptan en las dimensiones antes señaladas.

Algunos estudios de caso se han centrado en la participación de los partidos políticos en el diseño de la política exterior, como es el caso del trabajo sobre México y España realizado por Dávila Pérez (2011) o el análisis realizado por Velázquez Flores (2008) de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en política exterior durante el gobierno de Vicente Fox en México. Diniz y Ribeiro (2009) estudiaron el rol del Congreso en la política exterior brasileña, Feliú, Galdino y Oliveira (2007) abordaron el estudio de los partidos –y sus posicionamientos ideológicos e intereses– en los procesos políticos vinculados al comercio exterior en Chile, y Follietti (2005) abordó la temática de la participación de Argentina en la operación de mantenimiento de paz en Haití.

Por otra parte, algunos investigadores han indagado en la relación entre las orientaciones ideológicas de los partidos políticos y los procesos de integración regional.¹⁶ Pero como señalan Onuki y de Oliveira (2010), estos trabajos no se proponen exactamente testear hipótesis, ya que generalmente hay ausencia de datos para desplegar trabajos empíricos. (Onuki y de Oliveira 2010: 148).

El involucramiento de los congresos en la política exterior se presenta como resultado de la interdependencia del mundo globalizado que hace que sean cada vez más estrechos los lazos entre política doméstica y política exterior, aspecto que, entre otros, Stuhldreher (2003) ha señalado para el caso argentino, Onuki y Oliveira (2006) y Santos (2006) para Brasil y Ortiz Mena (2004) para México.

En el ámbito internacional multilateral, Amorim Neto (2011) estudió las votaciones de Brasil en la Asamblea General de las Naciones Unidas. También en este caso, una de las variables que señala como relevantes para explicar los posicionamientos adoptados, es la ideología del partido de Gobierno.

Otro aporte sustantivo es el de Onuki y Oliveira (2010), que abordaron el rol de los partidos en la política exterior brasileña en dos dimensiones: por influencia directa sobre la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo (sea en gobiernos de partido o de coalición) o de forma indirecta por el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas (Onuki y Oliveira 2010: 146). Para el caso de Brasil los autores mostraron la polarización de esta arena y señalan que:

“Esta polarización responde, a un solo tiempo, a la consolidación de los impactos distributivos generados por las decisiones del ejecutivo en el área exterior y que la política exterior es un campo afecto a la demarcación de posiciones políticas, sin que eso implique los mismos costos de otras políticas domésticas” (Ibídem, traducción del autor).

Los autores logran identificar un conjunto de temas que generan polarización entre los partidos y donde los partidos tienen posiciones divergentes, según su posicionamiento ideológico. El primer tema es la división Norte-Sur, donde los partidos de izquierda en Brasil buscan priorizar las relaciones Sur-Sur mientras los de la derecha consideran más adecuada la vinculación con los países desarrollados. El otro tema es el de la integración regional, donde la izquierda la impulsa, mientras la derecha la considera desventajosa e impulsa la apertura de relaciones. Aspectos como el multilateralismo o el respeto a los principios básicos del Derecho Internacional, son de consenso entre derechas e izquierdas.

Por otra parte, Feliú, Oliveira y Galdino (2009) explican las votaciones de los legisladores chilenos en temas de política exterior a partir de su ubicación en el eje izquierda - derecha y demuestran que la estructuración de las preferencias de los legisladores sobre la política exterior no tiene diferencias significativas con la forma que lo hacen sus preferencias sobre políticas domésticas. Onuki, Feliú y Oliveira realizan con éxito el mismo ejercicio analítico en clave comparada con los casos argentino y chileno (2009). Al igual que estos autores, se busca aquí analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y su postura frente al proceso regional de la UNASUR.

2. Metodología

Este trabajo coloca la mirada en los partidos políticos como actores centrales en la política de Uruguay, sea ella doméstica o exterior. Los legisladores en tanto individuos son las unidades de observación elegidas, en tanto tomadores de decisiones, siendo su agregación en fracciones, alas ideológicas (agrupamiento de fracciones) o partidos, las unidades de análisis aquí consideradas. El supuesto que implica esta elección es que al observar a los legisladores podemos construir los posicionamientos de los partidos por la agregación de las preferencias de sus integrantes.

Para la obtención de los datos, con los que se trabaja en este artículo, se realizó una encuesta a los legisladores uruguayos (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República que es quien preside el Senado). El formulario fue diseñado para recoger datos para la tesis de doctorado del autor de este artículo y consta de 31 preguntas o sets de preguntas que miden 179 indicadores que luego se recodificarán como variables. En el Cuadro 1 se presenta la distribución y cobertura por partido y cámara de los encuestados.

Cuadro 1. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y partido.

	Senadores		Representantes		Total	
	n	%	n	%	N	%
Frente Amplio	16	100	50	100	66	100
Partido Nacional	9	90	27	90	36	90
Partido Colorado	5	100	16	94	21	95
Partido Independiente	-	-	2	100	2	100
Total	30	97	95	96	125	96

El universo elegido se fundamenta en que al mirar el Legislativo estamos logrando ver a las élites partidarias. En el Senado se encuentran la mayoría de los líderes de partidos y de fracciones, y puede señalarse que casi todos los políticos más influyentes del país ocupan cargos parlamentarios –salvo algunos que no ejercen cargos políticos o se encuentran en el Ejecutivo. En el Cuadro 2 se presenta la distribución de los legisladores por partido y fracción por cámara.

Cuadro 2. Cantidad de legisladores por partido y fracción ^(*)

		Senadores	Representantes	Total
Frente Amplio (FA)	Movimiento de Participación Popular (MPP)	5	25	30
	Frente Liber Seregñi (FLS)	6	11	17
	Partido Socialista (PS)	2	9	11
	Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad (CAP-L)	1	2	3
	Partido Comunista del Uruguay (PCU)	1	2	3
	Vertiente Artiguista (VA)	1	1	2
	Total	16	50	66
Partido Nacional (PN)	Herrerismo (H)	4	17	21
	Alianza Nacional (AN)	4	13	17
	Correntada Wilsonista (CW)	1	0	1
	Concertación Republicana Nacional (CRN)	1	0	1
	Total	10	30	40
Partido Colorado (PC)	Vamos Uruguay (VU)	3	14	17
	Propuesta Batllista (ProBa)	2	3	5
	Total	5	17	22
Partido Independiente (PI)	-	-	2	2
Total	-	31	99	130

(*) De acuerdo a la respuesta del legislador en la encuesta.

La encuesta se realizó entre el 15 de junio y el 27 de diciembre de 2013. No se registraron acontecimientos que, particularmente, afectaran a la comparabilidad de las respuestas. Se logró encuestar a 125 de los 130 legisladores, cubriendo el 96% de cobertura del

universo, no existiendo desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido y por fracción. En el Cuadro 3 puede observarse la cobertura por partido y fracción por cámara.

Cuadro 3. Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y fracción.

		Senadores		Representantes		Total	
		n	%	n	%	n	%
FA	MPP	5	100	25	100	30	100
	FLS	6	100	11	100	17	100
	PS	2	100	9	100	11	100
	CAP-L	1	100	2	100	3	100
	PCU	1	100	2	100	3	100
	VA	1	100	1	100	2	100
PN	H	3	75	16	94	19	90
	AN	4	100	11	85	15	88
	CW	1	100	-	-	1	100
	CRN	1	100	-	-	1	100
PC	VU	3	100	13	93	16	94
	ProBa	2	100	3	100	5	100
PI	-	-	-	2	100	2	100

La aplicación del formulario duró 45 minutos en los casos más rápidos, alcanzando la hora y media en los casos de mayor duración. En tres casos se realizó en más de una sesión. Los encuestados se demostraron interesados por las preguntas del formulario, siendo el bloque vinculado a la autoidentificación y el de identificación de actores en el eje izquierda – derecha el que recibió mayores rechazos a ser contestado, sin que estas no respuestas sean un problema significativo para el estudio. De los cinco legisladores no encuestados, solamente uno manifestó el rechazo a contestar el formulario. El resto de no encuestados manifestaron interés pero no se logró agendar con ellos la entrevista para la aplicación del formulario.

La variable independiente que se considera en este artículo es la ideología. Esta variable se midió en una escala de diez puntos donde uno es lo más a la izquierda posible y diez lo más a la derecha posible. Se presentó en un set de 17 preguntas, donde una era la autoidentificación, cuatro correspondían a la ubicación de los partidos y doce a las fracciones de los partidos, entendiendo estas como listas al Senado que lograron acceder a bancas en esta cámara durante la presente legislatura (2010 – 2015).

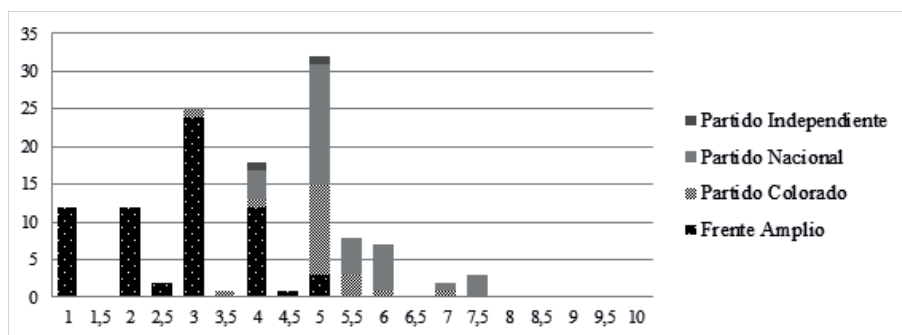
La variable dependiente, orientación de la política exterior, se construyó a partir del cruce de las respuestas a las siguientes preguntas: “La prioridad de la política exterior uruguaya debería ser ¿la región o el mundo?” Los valores posibles fueron tricotómicos, pues finalmente se sumó la posibilidad de la respuesta espontánea “ambas”, concibiendo que la misma es un equilibrio entre región y mundo. Por otra parte se preguntó. “A su criterio ¿Quiénes son nuestros principales aliados?” Los valores posibles para esta respuesta fueron “Brasil y el resto de los BRICS (Rusia, India, China y Sudáfrica) como parte del mundo emergente”, “Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados (los europeos y Japón)” y “Los aliados varían según la agenda”. En términos de valores que se piensan deben asumir las variables según los supuestos que se asumen, se propone en este trabajo que la izquierda (más pronunciadamente su ala izquierda) tenderá a promover un enfoque que privilegie a la región como foco territorial y a los países emergentes como aliados estratégicos, mientras que a medida que la ideología varía hacia la derecha del continuo se encontrarán posturas que privilegien la apertura al mundo y a los países desarrollados como aliados estratégicos.

Adicionalmente se utilizan preguntas específicas sobre la región y UNASUR para, analizando la frecuencia de las respuestas, mostrar el posicionamiento de los partidos frente al tema específico de este artículo. A la vez que se toma una variable en particular para procesar estadísticamente a través de la Prueba de Chi Cuadrado para descartar la hipótesis nula de la no correlación entre ideología y acuerdo con coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional a nivel de UNASUR. Se espera que rechazada esta hipótesis nula se logren niveles de correlación significativa entre la variable ideología y la variable seleccionada.

3. Los datos y su análisis

Para obtener una primera mirada sobre el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha se tomaron las respuestas de los legisladores en un único conjunto, entendiendo que los mismos son una agrupación calificada y equilibrada. En el Cuadro 4 se presentan las medias de las respuestas para cada partido. En síntesis puede señalarse que el sistema de partidos uruguayo tiene en la izquierda al Frente Amplio, en el centro al Partido Independiente y al Partido Nacional y al Partido Colorado a la derecha con una superposición importante (Ver Gráfico 1). También debe señalarse que el Partido Colorado es el que presenta una mayor dispersión.

Gráfico 1. Autoidentificación de los legisladores en el eje izquierda - derecha agrupados por partido político.



Cuadro 4. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda derecha a juicio de todos los miembros del Parlamento.

	Todos los miembros del Parlamento ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,825	1,2479	123
Partido Colorado	7,554	1,5652	124
Partido Nacional	7,110	1,3097	123
Partido Independiente	5,561	1,0995	122

La forma de medición que se presentó anteriormente tiene un inconveniente, porque puede tender a que las distancias sean visualizadas como mayores. Por lo tanto se presenta también otra forma posible de medición, considerando solamente las respuestas de los miembros de cada partido sobre su colectividad. En el Cuadro 5 se presentan estos datos, que coinciden en el ordenamiento que aparece en el Cuadro 4, dándose un corrimiento del Partido Nacional y el Partido Colorado hacia el centro, al igual que el Frente Amplio y un corrimiento del Partido Independiente hacia la izquierda. Pero en términos generales la imagen del orden del sistema de partidos que esta medida arroja es similar a la que muestra la medición que tomó a todos los legisladores como un único grupo.

Cuadro 5. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según los miembros de los partidos evaluados.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,667	0,9740	66
Partido Colorado	5,875	1,0745	19
Partido Nacional	5,639	0,7133	35
Partido Independiente	4,000	0,7071	2

Otra forma posible de analizar el posicionamiento ideológico de los partidos es promediando la autoidentificación de sus miembros en la escala. Esta es la medición que se presenta en el Cuadro 6, donde por primera vez el Partido Colorado muestra un enroque en el posicionamiento con el Partido Nacional, pero como se puede ver en el Cuadro 5, los legisladores colorados consideran que su partido está más a la derecha de la posición que ellos asumen como individuos.

Cuadro 6. Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	2,735	1,1239	66
Partido Colorado	5,00	0,8272	20
Partido Nacional	5,443	1,0202	35
Partido Independiente	4,500	0,7071	2

También por autoidentificación se construyó el posicionamiento de las fracciones de los partidos. En el Cuadro 7 se presentan los datos para cada partido. Debe señalarse que el Partido Independiente no posee fracciones a su interna y tiene solamente dos diputados en esta legislatura.

Cuadro 7. Ubicación de las fracciones de los partidos políticos en el eje izquierda - derecha según autoidentificación de los miembros de las fracciones evaluadas.

	Frente Amplio						Partido Colorado		Partido Nacional				Partido Indep.
	MPP	PS	VA	FLS	CAP-L	PCU	ProBa	VU	H	AN	CW	CRN	PI
Media	2,417	3,091	3,500	3,235	2,333	1,667	4,800	5,067	5,694	5,267	5,000	4,000	4,500
Desv. estándar	1,0914	0,8312	0,7071	1,1472	1,1547	1,1547	0,7583	0,8633	1,0591	0,9424	0	0	0,7071
(N)	30	11	2	17	3	3	5	15	18	15	1	1	2

Se construyeron agrupamientos de fracciones, denominadas en adelante como alas ideológicas, a partir del siguiente criterio: se consideraron como parte del ala derecha o izquierda de un partido, a los sectores que aparecen en esa posición con relación a la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido, tomando como ubicación de la fracción la media de la autoidentificación de sus miembros. Este criterio se tomó de González (1993), realizando algunos ajustes ya que el autor usa como indicador a la autoidentificación de los votantes. En el Cuadro 8 se presenta la ubicación de las fracciones de los partidos por ala ideológica según el criterio antes reseñados. Las alas de partido y los partidos serán las unidades de análisis que se utilizarán en este artículo de forma más sistemática. Debe señalarse la distancia mayor que se registra entre las alas de un partido se presenta en el caso del Frente Amplio, donde las medias de sus alas izquierda y derecha tienen una distancia de 0,853. El legislador mediano de su ala izquierda se ubica en el punto dos de la escala y el de su ala derecha en tres. Como se verá más adelante, las alas ideológicas del Frente Amplio muestran algunos matices o divergencias en materia de política exterior, mientras que el resto de los partidos con distancias ideológicas menores entre sus alas, muestran posicionamientos más homogéneos entre sus alas.

Cuadro 8. Ubicación ideológica de las fracciones por alas de Partido de Partidos.

	Ala izquierda FA (MPP, CAP-L y PCU)	Ala derecha FA (FLS, PS y VA)	Ala izquierda PN (AN, CW y CRN)	Ala derecha PN (H)	Ala izquierda PC (ProBa)	Ala derecha PC (VU)	PI
(N)	36	30	17	18	5	15	2
Media	2,347	3,200	5,176	5,694	4,800	5,067	4,500
Desv. estándar	1,0877	,9965	,9344	1,0591	,7583	,8633	,7071

Para definir la variable dependiente, orientación de la política exterior y analizar la política exterior durante el actual gobierno, se toma una tipología de escenarios elaborada por Luján (2011). La misma fue construida a partir de dos variables tricotómicas: el foco territorial prioritario para la política exterior del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (BRICS,¹⁷ los principales países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica, integrantes de la Unión Europea y Japón, o un conjunto amplio de países de la región y más allá de ella que varían según los temas y momentos de la política exterior del país).

Tabla 1: Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados¹⁸

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	Región – Mundo	Mundo
BRICS	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional – Multilateralismo (II)	Cooperación Sur – Sur (III)
Amplitud de países	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América (VI)
EE.UU. – UE – Japón	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EE.UU. (IX)

Fuente: Luján 2011

Siguiendo el análisis realizado por Luján (2010) para el primer gobierno del Frente Amplio, puede señalarse que en ese período (2005 – 2010) la orientación predominante correspondió al tipo V, pues combinó el equilibrio entre la región y el mundo con una amplitud de socios tanto en la región como fuera de ella. La llegada de la izquierda al gobierno implicó un cambio en la orientación de la política exterior, pues el gobierno anterior, encabezado por el Presidente Jorge Batlle, se orientó de forma más panamericanista, concretando en 2004 un TLC con México y avanzando en el mismo sentido con Estados Unidos de Norteamérica. El gobierno de Vázquez buscó un mayor equilibrio entre la región y el mundo, dando gran importancia a las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, como actores relevantes de la región, y con Estados Unidos de Norteamérica como potencia global. Las relaciones con Argentina, desde el final de la presidencia de Batlle, se caracterizaban por ser tensas y se agudizaron durante el gobierno de Vázquez con la instalación de una empresa de procesamiento de pasta de celulosa en el Río Uruguay, frontera entre ambos países. Por otra parte, superados algunos inconvenientes comerciales en la frontera, se inició el proceso de acercamiento con Brasil. Con Estados Unidos se exploró la posibilidad de un tratado de libre comercio que generó tensiones en el partido de gobierno y finalmente se arribó a un TIFA. El gobierno de Vázquez priorizó Sudamérica como espacio regional, pero sin perder de vista lo latino-

americano y con una visión activa y crítica pero sin soltar amarras del MERCOSUR. Para la inserción económica se buscó un accionar equilibrado hacia Europa, América del Norte y el Asia-Pacífico. En síntesis, el primer gobierno del Frente Amplio buscó un equilibrio región-mundo que implicó un cambio sustantivo en relación a su predecesor que buscó un relacionamiento más extrarregional (Luján 2010).

El segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015) muestra una mayor profundización en lo regional.¹⁹ En su primer año de gobierno, el Presidente Mujica visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela demostrando este compromiso político con las relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano y combinó esta profundización regional con la estrategia de búsqueda de mercados a nivel global que el país viene realizando desde la redemocratización. (González 2011).

En síntesis, la política exterior del actual gobierno estaría reorientándose. Siguiendo a Luján (2011), la política exterior estaría pasando del tipo V al tipo II (Integración Regional –Multilateralismo). En este escenario la promoción de la integración regional se conjuga con un Brasil como principal socio pero también impulsa el multilateralismo. Si la ideología importa en política exterior, el resultado de las próximas elecciones, la formación del próximo gobierno y los recursos institucionales con que cuente el mismo podrían implicar cambios en la orientación de la política exterior.

Las respuestas de los legisladores sobre la prioridad de la política exterior (Cuadro 9), agrupados por partidos, permite observar cómo los partidos que se encuentran a la derecha tienen preferencias sobre una orientación de apertura al mundo, siendo esto más marcado en el Partido Colorado que es el partido que se encuentra más a la derecha. En el Partido Nacional existe también una preferencia mayoritaria por la apertura al mundo, pero un 36,1% de sus legisladores se inclinan por tener una postura que busque equilibrios entre la región y el mundo o priorice la región, en este caso un 13,9%. En el caso del Partido Independiente, como se ve, solamente cuenta con dos diputados. Debe decirse que este partido se ha posicionado en debates parlamentarios y frente a la ciudadanía como un impulsor de un regionalismo abierto, más abierto que regional, pues propone la apertura del Uruguay al mundo a partir de un diagnóstico negativo de la coyuntura regional. En este sentido, su líder, Pablo Mieres, señalaba en febrero de 2013 la importancia de que Uruguay se integrase a la Alianza del Pacífico:

“La crisis del MERCOSUR, en todas sus dimensiones, es cada vez más notoria. Después de haber sido la mayor apuesta latinoamericana de integración en los años noventa, desde hace más de una década se ha ido desgastando hasta llegar a su realidad actual, en la que ni siquiera ha mantenido el respeto por sus propias normas

*de funcionamiento ni por los principios del derecho internacional. [...] En las actuales condiciones poco o nada se puede esperar de ese espacio de integración regional. Esto no significa que pregonemos su abandono o retiro, pero sí que asumamos la evidencia de los hechos y que apostemos a desarrollar, con vigor y energía, una estrategia alternativa”.*²⁰

Cuadro 9. Prioridad de la política exterior por Partido.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Región	31	47,0	5	13,9	2	9,5	-	-
Mundo	16	24,2	23	63,9	16	76,2	1	50,0
Ambas	19	28,8	8	22,2	3	14,3	1	50,0
Total	66	100,0	36	100,0	21	100,0	2	100,0

En el Frente Amplio existe una 47% de los legisladores que consideran que la región es la prioridad. Pero si se observa al Frente Amplio segmentado por alas ideológicas (Cuadro 10) se advierte que la priorización de la región es más fuerte en el ala izquierda (55,6%), mientras que en su ala derecha la priorización de la región acumula la misma cantidad de preferencias que el equilibrio entre la región y el mundo (36,7%). En el resto de los partidos, la segmentación por alas no muestra variaciones significativas entre cada ala de los partidos. Es posible, sin embargo, señalar que el ala izquierda del Partido Nacional posee mayores niveles de apoyo, por parte de sus legisladores, a posiciones que priorizan la región o el equilibrio entre priorizar la región y el mundo, acumulando entre ambas preferencias un 41,1%.

Cuadro 10. Prioridad de la política exterior por Ala Ideológica de Partido.

	Ala izquierda FA		Ala derecha FA		Ala izquierda PN		Ala derecha PN		Ala izquierda PC		Ala derecha PC		PI	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Región	20	55,6	11	36,7	3	17,6	2	10,5	-	-	2	12,5	-	-
Mundo	8	22,2	8	26,7	10	58,8	13	68,4	5	100,0	11	68,8	1	50,0
Ambas	8	22,2	11	36,7	4	23,5	4	21,1	-	-	3	18,8	1	50,0
Total	36	100,0	30	100,0	17	100,0	19	100,0	5	100,0	16	100,0	2	100,0

Atendiendo a la priorización de los aliados estratégicos, si se segmentan las respuestas por partido (Cuadro 11), puede concluirse que los ubicados a la derecha del sistema político uruguayo prefieren el multilateralismo, siendo los países emergentes la segunda preferencia en el Partido Nacional y los países desarrollados en el Partido Colorado

(siendo este el que se ubica más a la derecha en el sistema de partidos uruguayos). En el Frente Amplio si bien la mayoría se inclina por Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (48,5%), existe un 45,5% que prefiere el multilateralismo.

Cuadro 11. Aliados en política exterior por Partido.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Brasil y el resto de los países emergentes	32	48,5	6	16,7	2	9,5	1	50,0
EEUU y el resto de los países desarrollados	1	1,5	1	2,8	4	19,0	-	-
Varían según la agenda	30	45,5	29	80,6	13	61,9	1	50,0
Total	63	95,5	36	100,0	19	90,5	2	100,0
NS/NC	3	4,5			2	9,5		
Total	66	100,0			21	100,0		

Al observar las preferencias sobre aliados estratégicos, segmentadas ahora por ala ideológica de partido (Cuadro 12), encontramos que el ala derecha del Partido Colorado (el ubicado más a la derecha en el sistema político uruguayo) es la que registra mayores preferencias en torno a Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados. Mientras que el ala izquierda de la izquierda es quien registra un mayor porcentaje de preferencias sobre Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (52,8%). Al ver el ala derecha del Frente Amplio se observa un enroque de preferencias. El ala derecha de la izquierda tiene como primera preferencia al multilateralismo (53.3%) y como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, aspecto que comparte con el Partido Nacional y el Partido Independiente. Vale la pena señalar que la apuesta al Sur es mucho más marcada en el ala derecha del Frente Amplio que en el Partido Nacional. Según muestran los sondeos de opinión pública, el Frente Amplio es muy posible que acceda a un tercer gobierno, si el ala derecha de esta fuerza política es mayoría, es probable que se genere una vuelta al escenario V de regionalismo abierto.

Cuadro 12. Aliados en política exterior por Ala Ideológica de Partido.

	Ala izquierda FA		Ala derecha FA		Ala izquierda PN		Ala derecha PN		Ala izquierda PC		Ala derecha PC	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Brasil y el resto de los países emergentes	19	52,8	13	43,3	2	11,8	4	21,1	1	20,0	1	6,3
Estados Unidos y el resto de los países desarrollados			1	3,3			1	5,3	1	20,0	3	18,8
Varían según la agenda	14	38,9	16	53,3	15	88,2	14	73,7	3	60,0	10	62,5
Total	33	91,7	30	100,0	17	100,0	19	100,0	5	100,0	14	87,5
NS/NC	3	8,3									2	12,5
Total	36	100,0									16	100,0

En la encuesta realizada, a quienes señalaron que la prioridad de la política exterior debía ser la región o un equilibrio entre la región y el mundo se les preguntó qué institución se aproxima más su concepción de región. Las respuestas agrupadas por partidos (Cuadro 13) muestran como en el Frente Amplio la primera preferencia es la UNASUR y en el resto de los partidos es el MERCOSUR.

Aquí vale la pena realizar dos comentarios. El primero es que dentro del Frente Amplio, el latinoamericanismo –como tradición en política exterior– gravita de una forma importante en la orientación de la política exterior. Por ello muchos de quienes ven a la UNASUR como institución que representa mejor su idea de región son aquellos latinoamericanistas que, frente a la complejidad de incorporar el espacio centroamericano –caribeño y especialmente a México (por su relación con Estados Unidos) al proyecto integracionista latinoamericano, se hacen sudamericanistas por contracción. A la vez que aquellos frenteamplistas que otrora priorizaban tradicionalmente el Cono Sur, y al MERCOSUR como su proceso de integración, se han ido inclinando a un sudamericanismo por expansión.²¹

El segundo comentario tiene que ver con la priorización de la agenda de la política exterior. Si bien existe un “consenso comercialista” en la política exterior uruguaya, porque los partidos priorizan la dimensión económico comercial, es la izquierda quien posee una mayor inclinación hacia procesos de integración regional que ponen un mayor énfasis en la dimensión política. Siendo UNASUR un proceso donde la dimensión política es central, el apoyo a este proceso es más fuerte en la izquierda.

Cuadro 13. Institución que más se aproxima a la concepción de región de los encuestados.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Frente Amplio	MERCOSUR	13	19,7	25,5
	UNASUR	29	43,9	56,9
	CELAC	9	13,6	17,6
	Total	51	77,3	100,0
	No corresponde	15	22,7	
	Total	66	100,0	
Partido Nacional	MERCOSUR	8	22,2	61,5
	UNASUR	1	2,8	7,7
	OEA	4	11,1	30,8
	Total	13	36,1	100,0
	No corresponde	23	63,9	
	Total	36	100,0	
Partido Colorado	MERCOSUR	2	9,5	40,0
	UNASUR	1	4,8	20,0
	CELAC	1	4,8	20,0
	OEA	1	4,8	20,0
	Total	5	23,8	100,0
	No corresponde	16	76,2	
	Total	21	100,0	
Partido Independiente	MERCOSUR	1	50,0	100,0
	No corresponde	1	50,0	
	Total	2	100,0	

Para ilustrar la afirmación que cierra el párrafo anterior, puede analizarse el posicionamiento de los partidos uruguayos en torno un asunto específico relativo a UNASUR: la coordinación de la política de defensa nacional de Uruguay con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano. La elección de este tópico responde a que es un aspecto central de la alta política. Si se toma a todos los legisladores como un único grupo se puede observar que 121 de los 125 encuestados manifestaron sus preferencias, 58,4% a favor y 38,4% en contra de coordinar la política de defensa nacional en el ámbito de UNASUR. Pero debe señalarse que los partidos tienen posiciones divergentes que correlacionan con su posicionamiento en el eje izquierda-derecha (Cuadro 14). Mientras el Frente Amplio muestra muy alto acuerdo con esta idea, el resto de los partidos registra un alto desacuerdo con la misma.

Cuadro 14. Posición frente a coordinar la política de Defensa Nacional del país con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR. Por partido

		Frecuencia	Porcentaje
Frente Amplio	Acuerdo	62	93,9
	Desacuerdo	2	3,0
	Total	64	97,0
	NS/NC	2	3,0
	Total	66	100,0
Partido Nacional	Acuerdo	8	22,2
	Desacuerdo	28	77,8
	Total	36	100,0
Partido Colorado	Acuerdo	3	14,3
	Desacuerdo	16	76,2
	Total	19	90,5
	NS/NC	2	9,5
	Total	21	100,0
Partido Independiente	Desacuerdo	2	100,0

Estos posicionamientos divergentes también aparecen frente al posicionamiento sobre cuál es la institución que debería intervenir en caso un hipotético de conflicto armado en la región. Esto muestra claras diferencias entre izquierda y derecha en el sistema político uruguayo. A pesar que, al tomar a los legisladores como un único grupo, la UNASUR es la institución que nuclea más preferencias, pueden verse las divergencias al segmentar las respuestas por partidos.

Cuadro 15. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región

	Frecuencia	Porcentaje
ONU	40	32,0
OEA	13	10,4
EEUU	1	,8
UNASUR	45	36,0
MERCOSUR	16	12,8
Un grupo de países de la región	3	2,4
Un grupo de países de fuera de la región	1	,8
Nadie	2	1,6
Total	121	96,8
NS/NC	4	3,2
Total	125	100,0

Al ver las preferencias por partidos (Cuadro 16) puede observarse que mientras el Frente Amplio prioriza la acción de la institucionalidad regional, en primer lugar la UNASUR con 62,1% de las preferencias y el MERCOSUR con 18,2% de las preferencias, el resto de los partidos prefiere la acción de las Naciones Unidas.

Cuadro 16. Actor que debe intervenir en conflicto armado en la región.

		Frecuencia	Porcentaje
Frente Amplio	ONU	7	10,6
	OEA	2	3,0
	UNASUR	41	62,1
	MERCOSUR	12	18,2
	Un grupo de países de la región	3	4,5
	Un grupo de países de fuera de la región	1	1,5
	Total	66	100,0
Partido Nacional	ONU	18	50,0
	OEA	7	19,4
	UNASUR	3	8,3
	MERCOSUR	4	11,1
	Nadie	2	5,6
	Total	34	94,4
	NS/NC	2	5,6
	Total	36	100,0
Partido Colorado	ONU	14	66,7
	OEA	4	19,0
	EEUU	1	4,8
	UNASUR	1	4,8
	Total	20	95,2
	NS/NC	1	4,8
	Total	21	100,0
Partido Independiente	ONU	1	50,0
	NS/NC	1	50,0
	Total	2	100,0

Por otra parte, tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado muestran una segunda preferencia que en ambos casos señala a la Organización de Estados Americanos (OEA). Debe decirse que desde la izquierda uruguaya existen algunas críticas a la OEA, particularmente en lo que atañe al peso que Estados Unidos tiene en este ámbito panamericano.

Si se observa el Cuadro 17, la distribución de los legisladores que apoyan la coordinación de la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano es mayor si se autoidentifican con la izquierda, mientras quienes lo hacen como de centro o de derecha muestran altos niveles de rechazo.

Cuadro 17. Ubicación ideológica del encuestado – Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional

			Coordinar política de defensa a nivel regional		Total
			Acuerdo	Desacuerdo	
Ubicación ideológica encuestado	1,0	Recuento	11	0	11
	2,0	Recuento	12	0	12
	2,5	Recuento	2	0	2
	3,0	Recuento	22	3	25
	3,5	Recuento	0	1	1
	4,0	Recuento	15	2	17
	4,5	Recuento	1	0	1
	5,0	Recuento	6	25	31
	5,5	Recuento	2	6	8
	6,0	Recuento	1	6	7
	7,0	Recuento	0	1	1
	8,0	Recuento	0	3	3
Total		Recuento	72	47	119

A partir de esta observación se puede pensar que existe relación, en el caso uruguayo, entre autoidentificación ideológica y acuerdo o desacuerdo con coordinar de la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano. Para descartar la hipótesis nula se realizó el test de independencia Chi-cuadrado que contrasta la relación estadística genérica, o sea si hay dependencia o independencia entre las dos variables seleccionadas. Para realizar el test se recodificó la variable ubicación ideológica del encuestado en dos categorías: izquierda y no izquierda (centro y derecha). Los legisladores que se ubicaron en la escala de autoidentificación en valores que van del 1 al 4,5 fueron codificados como de izquierda, mientras que los que se autoidentificaron en los valores 5 y 6 se consideraron como de centro, y quienes se autoidentificaron entre el 6,5 y el 10 fueron considerados de derecha. Al codificar de esta manera los marginales no superen el 20% de casillas con menos de 5 casos (ninguna casilla tiene una frecuencia esperada inferior a 5). Recodificada esta variable se analizó su relación con la postura de los legisladores sobre coordinar la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano, siendo los valores posibles el acuerdo o desacuerdo. La hipótesis nula asumida implica que no hay relación entre las variables, o sea ser de izquierda o no serlo no tiene relación con el apoyo al tópico que seleccionamos sobre UNASUR. La hipótesis alternativa supone que ser de izquierda hace que los legisladores apoyen la acción de coordinar la política de Defensa Nacional con una política de Defensa Regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano.

Cuadro 18. Ubicación ideológica del encuestado: recodificada en izquierda /centro-derecha–Acuerdo/Desacuerdo con coordinar política de defensa a nivel regional)

		Coordinar política de defensa a nivel regional		Total
		Acuerdo	Desacuerdo	
Ubicación ideológica encuestado	Izquierda	63	6	69
	Centro y Derecha	9	41	50
Total		72	47	119

Lo primero que debe señalarse de los resultados obtenidos es que la significación asintótica (p-valor) que arrojó la prueba fue de 0,000. Esto nos permite descartar la hipótesis nula, pues el p-valor asociado al resultado observado es menor que el nivel de significación establecido de 0,05.

Para medir la intensidad de la relación entre las variables dicotómicas elegidas se utilizó el coeficiente Phi, encontrando un resultado de 0,74. Esto muestra una asociación positiva alta entre las variables. Si bien la misma no puede ser interpretada directamente como causalidad, estos resultados nos permiten afirmar que los legisladores de izquierda son más propensos a coordinar la política de defensa nacional con una política de defensa regional en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Tomando en cuenta los datos sobre orientación de la política exterior antes presentados, estos resultados permiten afirmar que los legisladores de izquierda, y por consiguiente sus partidos o alas de partidos, son afines a procesos de integración regional donde lo político es una parte importante de la agenda.

4. Conclusiones

A nivel general, el análisis que aquí se presentó muestra la asociación entre el posicionamiento ideológico de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha y sus preferencias en la orientación de la política exterior. Si bien la existencia de asociación entre variables no implica la existencia de causalidad, puede señalarse que estas exploraciones nos permiten continuar reflexionando teóricamente para poder elaborar modelos más complejos que nos ayuden a comprender mejor las orientaciones de la política exterior y como las mismas se construyen.

Para el caso analizado se pudo constatar que el Frente Amplio, en tanto partido de izquierda, posee un posicionamiento que prioriza a la región y a Brasil y el resto de

los países emergentes como los aliados estratégicos. Esto es similar a lo que Onuki y Oliveira (2010) encontraron en el caso brasileño del Partido dos Trabalhadores (PT), utilizando la revisión de programas de gobierno como técnica de recolección de datos. Debe señalarse que el posicionamiento entre alas ideológicas en el Frente Amplio tiene matices. Mientras el ala izquierda muestra un apoyo más fuerte a la priorización de la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, el ala derecha del partido se encuentra casi dividida en mitades que apoyan la priorización de la región o el equilibrio entre la región y el mundo, teniendo una visión donde los aliados estratégicos varían según la agenda y no aparece una preferencia marcada por Brasil y los países emergentes.

Los partidos uruguayos ubicados a la derecha del sistema de partidos se posicionan de forma mayoritariamente inclinada hacia la apertura al mundo, considerando que los aliados estratégicos varían según los temas de la agenda. Debe señalarse que a medida que los partidos se posicionan más a la derecha aparece una tendencia de considerar a Estados Unidos y el resto de países desarrollados como aliados estratégicos. En este sentido, la segunda preferencia del ala derecha del Partido Colorado en lo que refiere a aliados estratégicos es Estados Unidos y el resto de países desarrollados. Mientras que el Partido Nacional, ubicado a la izquierda del Partido Colorado – tomando en cuenta las medias de cada partido –, tiene como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes.

La institución que mejor representa a la región priorizada por la izquierda es la UNASUR, mientras que en el resto de los partidos es el MERCOSUR. Existe un “consenso comercialista” en la política exterior uruguaya, pues todos los partidos consideran que la misma debe privilegiar la dimensión económico-comercial. Mientras la UNASUR es vista como un proceso donde lo político es central, desde los partidos de derecha se reclama la necesidad de fortalecer la dimensión económico-comercial del MERCOSUR y no “llenar” de política la integración.

Al plantearse el tema de la integración y la coordinación de aspectos político-estratégicos como la defensa, emergen posturas divergentes en los partidos. Mientras el Frente Amplio marca su acuerdo desde la izquierda, el resto de los partidos ubicados a su derecha se oponen. La ubicación en el eje izquierda derecha parece ser una variable relevante para explicar en este caso los posicionamientos en política exterior. Las ideas importan y si son, junto a las políticas públicas que llevan adelante, las que diferencian a los partidos y sus propuestas, la política exterior en Uruguay ha de ser una política pública de partido y parece estar lejos de encontrar consensos para una política de Estado, lo que quizá favorece a la democracia que es por definición pluralista.

¹ Debe señalarse que María Ester Mancebo (2002), en su análisis recoge, reconfigura y sintetiza aspectos de diversos autores. Los que aquí se recogen, son síntesis y construcciones de Mancebo a partir de Meny y Thoenig (1992).

² La mirada que se adopta en este documento es similar a la de Blyth (2002 y 2011), quien avanza con una visión más constructivista de los intereses, ya que señala que las ideas constituirían a los intereses. El problema central que Blyth señala es que los institucionalistas de la elección racional abandonan la búsqueda de ideas porque en realidad no lograrían mantener la separación artificial entre intereses “objetivos” e “ideas” subjetivas acerca de los intereses. De esta manera, estos intereses contruidos subjetivamente erosionan la noción de intereses objetivos que está en la base del modelo de la teoría de la elección racional, cuestionando la preexistencia de las preferencias de los actores. Esto no implica ignorar a los intereses materiales que están en la base de los incentivos institucionales del institucionalismo de la elección racional. Sino que se problematiza la noción racionalista de intereses objetivos, señalando que los mismos se forman como respuestas subjetivas a las condiciones materiales (Blyth 2002). El enfoque que se posee en este artículo concibe una construcción de intereses que incluye valores, costumbres y tradiciones. A la vez que los intereses son expresados a través de instituciones que son mediadoras y representantes, como son los partidos políticos, de intereses diversos de los actores.

³ Para Tsebelis (2006), un *veto player* es un actor individual o colectivo con capacidad de bloquear una decisión.

⁴ Como se verá más adelante se toma como criterio segmentar a los partidos en alas derechas e izquierdas. No debe confundirse que el ala derecha de un partido de izquierda esté a la derecha del espectro político general, sino que solamente es el ala derecha del partido. Lo mismo sucede con las alas izquierdas de los partidos de derecha, que se encuentran en el lado derecho del continuo izquierda-derecha de todo el sistema. Castellano (2008) clasifica las alas de la izquierda uruguaya en tradicional y moderna, mientras que otros autores distinguen en la derecha alas liberales y conservadoras. Al usar el continuo izquierda-derecha para clasificar las alas de partidos, no utilizaremos en este artículo estas conceptualizaciones.

⁵ Por ejemplo Ingram y Fiederlein (1988) y Lentner (2006). Un estudio de caso sobre Brasil que toma este enfoque es el de Lippe Pasquarelli (2010).

⁶ Por ejemplo el de Galvano (2008) que se centra en Argentina desde 1976 a 1999.

⁷ Por ejemplo el trabajo de Mora Vera (2009) que compara los casos de la política exterior de Brasil y Argentina en el marco de la izquierda latinoamericana. El caso de Luis Inácio Lula da Silva (2002- 2006) y Néstor Kirchner (2003 - 2006). Granja y Sanz (2012) avanzan algunos elementos teóricos sobre como comparar el rol de los partidos políticos en la política exterior de Brasil y Uruguay. Este último trabajo aún se encuentra en procesos.

⁸ Ejemplos de esta literatura son Cox y McCubbins (1991); Rohde (1991 y 1994); Poole y Rosenthal (1991 y 1997); Aldrich (1995); Gerring (1997); Aldrich y Rohde (2000); Hager y Talbert (2000); y Cox y Poole (2002).

⁹ Ejemplos de esta literatura son Figueiredo y Limongi (1999); Londregan (2000); Leoni (2002); Stein y Tommasi (2006); y Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011).

¹⁰ Por ejemplo para el caso chileno, Valdivieso (2007) y Aranda y Riquelme (2011) quienes analizan el rol del Congreso en la elaboración de la política exterior desde la perspectiva del enfoque transaccional propuesto por Spiller y Tommasi (2000).

¹¹ Por ejemplo puede verse a Neack, Hey y Haney (1995); y Hudson (2005), entre otros.

¹² Dentro de esta perspectiva puede hacerse referencia a los trabajos de Wildavsky (1969); Edwards (1989); Bond y Flesisher (1990); y Ragsdale (1995).

¹³ Por ejemplo puede verse a Dahl (1950); Clausen (1973) y McCormik y Wittkopf (1992).

¹⁴ Estos planteos pueden encontrarse en Lima y Santos (2001); Santos (2006); Oliveira (2003 y 2005).

¹⁵ Algunos de estos trabajos son los de McCormick y Wittkopf (1992); O'Halloran (1993); Epstein y O'Halloran (1996); Kahane (1996); Wink, Livingston y Garand (1996); McGillivray (1997); Fordham (1998); Gartzke y Wrighton (1998); Conley (1999); Baldwin y Magee (2000); Bardwell (2000); Fordham y McKeown (2003); Xie (2004); y Delaet y Scott (2006).

¹⁶ Algunos de estos trabajos son Vigevani, Oliveira y Mariano (2004); y Oliveira y Onuki (2006).

¹⁷ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

¹⁸ Vid. Luján (2011) para tener una explicación detallada de cada escenario.

¹⁹ Un análisis sobre la política exterior uruguaya entre 2010 y 2013 puede consultarse en López (2013).

²⁰ Mieres Pablo (06/02/2013). Apostar al pacífico. Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/notestaboca_nmieres_191767_1.html (consultado el 1/03/2014).

²¹ Estas afirmaciones se desprenden de los avances de la tesis de doctorado en Ciencia Política del autor, que incorpora las tradiciones políticas como variable. Se agradecen especialmente en este punto las reflexiones del orientador de la tesis, el Dr. Carlos Luján, con quien se ha analizado conjuntamente el tema.

Referencias bibliográficas

Aldrich, John (1995) *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Aldrich, John y David Rohde (2000) “The Consequences of Party Organization in the House: The Role of the Majority and Minority Parties in Conditional Party Government”. En Jon Bond y Richard Fleisher (eds.). *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington: CQ Press. pp.31-72.

Allison, Graham (1969) *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. En *The American Political Science Review*, Vol. 63, no 3. pp. 689 – 718.

Almeida, Paulo de (2000) “A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990”. En José Augusto Guilhon Albuquerque (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volúmen IV, *Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume. pp. 381-447.

Amorim Neto, Octavio (2011) *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: El Sevier.

Aranda, Gilberto y Jorge Riquelme (2011) “Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile”. En *Polis - Revista de la Universidad Bolivariana*, vol 10, no 28. pp. 359-392.

Baldwin, Robert y Christopher Magee (2000) *Congressional Trade Votes. From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*. Washington: Institute for International Economics.

Bardwell, Kedron (2000) “The Puzzling Decline in House Support for Free Trade: Was Fast-Track a Referendum on NAFTA?”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no 4. pp. 591-610.

Blyth, Mark (2011) “Ideas, uncertainty, and evolution”. En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 83-101.

Blyth, Mark (2002) *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York: Cambridge University Press.

Bond, Jon e Richard Fleisher (1990) *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.

Buquet, Daniel (2007) “Evaluación de las elites uruguayas sobre política exterior”. En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 109-120.

Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987) “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. En *Cuadernos del CLAEH*, no 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36-61.

Castellano, Matías (2008) “El Frente Amplio uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior”. En *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. no 92. Rosario: CERIR.

Chasquetti, Daniel (2007) “El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)”. En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 95-103.

Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000) “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”, en Jorge Lanzaro (coord.). *La “segunda” transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU – ICP. pp. 297-337.

Clausen, Aage (1973) *How Congressmen Decide. A Policy Focus*. New York: St. Martin's Press.

Conley, Richard (1999) “Drealing Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress”. En *Political Research Quarterly*, vol. 52, no 4. pp. 785-799.

Cox, Gary y Keith Poole (2002) “OnMeasuring Partisanship in Roll- CallVoting: The U.S. House of Representatives, 1877-1999”. En *American Journal of Political Science*, vol.46, no 3. pp. 477-489.

Cox, Gary y Mathew McCubbins (1991) “On the Decline of Party Voting in Congress”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 16, no 4. pp. 547-570.

Dahl, Robert (1950) *Congress and Foreign Policy*. New York: Norton.

Dávila Pérez, Consuelo (2011) “La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano”. En *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no 109. pp. 11-32.

Delaet, James y James Scott (2006) “Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and the U.S. Senate, 1960-2001”. En *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, no 2. pp. 177-200.

Diniz, Simone y Cláudio Ribeiro (2009) “O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate”. En *Brazilian Political Science Review*, vol. 3, no 1. pp. 33-57

Edwards, George (1989) *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. NewHaven: Yale University Press.

Epstein, David y Sharyn O’Halloran (1996) “The Partisan Paradox and the U.S. Tariff, 1877-1934”. En *International Organization*, vol. 54, no 2. pp. 301-324.

Evans, Peter (1993) “Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections”. En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 397 – 430.

Feliú, Pedro, Amâncio de Oliveira y Manoel Galdino (2009) “Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006)”. En *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4. pp. 835 a 870.

Feliú, Pedro, Manoel Galdino y Amâncio de Oliveira (2007) “Política de Comércio Exterior, Ideologia Partidária e Interesses Locais: Um Estudo sobre o Caso Chileno”. En *Cena Internacional*, vol. 9, no 2. pp. 33-57.

Fernández Luzuriaga, Wilson (2008) “La gobernanza como guía para la construcción de una política exterior de Estado”. En *Dos ejercicios sobre la gobernanza en las relaciones exteriores estatales*. Documento de Trabajo N° 73. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales. pp. 3-16.

Figueiredo, Argelina y Fernando Limongi (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Follietti, Gilda (2005) “La Participación Argentina en Haití: El Papel del Congreso”. En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, no 1. pp. 37-56.

Fordham, Benjamin (1998) “Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy”. En *International Organization*, vol. 52, no 2. pp. 359-396.

Fordham, Benjamin y Timothy McKeown (2003) “Selection and Influence: Interest Groups and Congressional Voting on Trade Policy”. En *International Organization*, vol. 57, pp.519-549.

Galvano, Melisa (2008) *Dime cómo piensas y te entenderé cómo actuaste. Relación entre el sistema de creencias y la política exterior entre 1976 a 1999*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Gartzke, Erik y Mark Wrighton (1998) “Thinking Globally or Acting Locally? Determinants of the GATT Vote in Congress”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, no 1. pp. 33-55.

Gerring, John (1997) *Party Ideologies in America, 1828-1996*. Cambridge: Cambridge University Press.

González, Julián (2011) “Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la <<era progresista>> en Uruguay”. En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. pp. 156-174.

González, Luis Eduardo (1993) *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo. FCU – ICP.

Granja, Lorena y Florencia Sanz (2012) “Partidos y Política Exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay”. Paper presentado en el IV Congreso de Ciencia Política, Montevideo: Mimeo.

Hager, Gregory y Jeffrey Talbert (2000) “Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no 1. pp. 75-99.

Hudson, Valerie (2005). “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. En *Foreign Policy Analysis*, vol. 1. pp. 1-30.

Ingram, Helen y Suzanne Fiederlein (1988) “Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy”. En *The Western Political Quarterly*, vol. 41, no 4. pp. 725 – 745.

Kahane, Leo (1996) “Congressional Voting Patterns on Nafta: An Empirical Analysis”. En *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 55. pp. 395-409.

Kegley, Charles y Eugene Wittkopf (1995) *American Foreign Policy. Pattern and Process*. New York, St. Martin's Press.

Lentner, Howard (2006) “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange”. En *Review of Policy Research*, vol. 23, no 1. pp. 169 - 181.

Leoni, Eduardo (2002) “Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998)”. En *Dados*, vol. 45, no 3. pp. 361-386.

Lima, Maria Regina Soares de (2013) “Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa”. En Eduardo Marques y Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). *A Política Pública como Campo Interdisciplinar*. San Pablo: Editora UNESP, v. 1. pp. 127-153.

Lima, Maria Regina Soares de y Fabiano Santos (2001) “O Congresso e a Política Exterior”. En *Lua Nova*, no 52. pp. 121-150.

Lindsay, James (2003) “Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy”. En *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, no 3. pp. 530-546.

Lindsay, James (1994) *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lindsay, James y Randall Ripley (1992) “Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s”. En *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no 3. pp. 417-449.

Lippe Pasquarelli, Bruno (2010) “Política exterior como política pública: un análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno Lula”. Santiago de Compostela: Paper presentado en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles.

Londregan, John (2000) *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

López, Camilo (2013) “La política exterior en el gobierno de Mujica (2010 – 2013)”. En Gerardo Caetano, Juan Andrés Moraes y José Miguel Busquets (coords.). *Política en*

tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura no 12. Montevideo: Estuario Editora. pp. 69-82.

Luján, Carlos (2011) “Escenarios prospectivos de la política internacional del país”. En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.). *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo: Debate. pp. 205-216.

Luján, Carlos (2010) “La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios”. En María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo – CLACSO – ICP. pp. 352-370.

Mancebo, María Ester (2002) “La <larga marcha> de una reforma <<exitosa>>”. En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 139 – 162.

Marks, Gary; Carol Wilson, Carol Wilson y Leonard Ray (2002) “National Political Parties and European Integration”. En *American Journal of Political Science*, vol. 46, no 3. pp. 585-594.

Martin, Lisa (2000) *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.

McCormick, James y Eugene Wittkopf (1992) “At The Water’s Edge. Effects of Party, Ideology, and Issues on Congressional Foreign Policy Voting, 1947-1988”. En *American Politics Quarterly*, vol. 20, no 1. pp. 26-53.

McCormick, James y Eugene Wittkopf (1990) “Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988”. En *The Journal of Politics*, vol. 52, no 4. pp. 1077-1100.

McGillivray, Fiona (1997) “Party Discipline as a Determinant of the Endogenous Formation of Tariffs”. En *American Journal of Political Science*, vol. 41, no 2. pp. 584-607.

Meernik, James (1993) “Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy”. En *The Journal of Politics*, vol. 55, no 3. pp. 569-587.

Meny, Ives y Jean Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Merle, Marcel (1998) *La Politique Étrangère*. Paris: PUF.

Merle, Marcel (1985) *Politique intérieure et politique extérieure. Forces et enjeux dans les relations internationales*. París: Economica.

Milner, Helen (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Milner, Helen y Benjamin Judkins (2004) “Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?”. En *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 95-119.

Mora Vera, Germán (2009) *Desafíos y alternativas al posicionamiento internacional. Análisis comparativo de la política exterior de Brasil y Argentina en el marco de la izquierda latinoamericana. El caso de Luís Inácio Lula da Silva (2002- 2006) y Néstor Kirchner (2003 - 2006)*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Neack, Laura, Jeanne Hey y Patrick Haney (eds.) (1995) *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall.

O’Halloran, Sharyn (1993). “Congress and Foreign Trade Policy”. En Randall Ripley y James Lindsay (eds.) (1993). *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. pp. 283-303.

Oliveira, Amâncio de (2003) “Legislativo e Política Externa: Das Inconveniências da Abdicação”. *Working Papers* no 3, San Pablo: CAENI.

Oliveira, Amâncio de (org.) (2005) *Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana*. Relatoria OPSA.

Oliveira, Amâncio de, Janina Onuki, y João Paulo Cândia Veiga (2006) “Política Externa e Negociações Internacionais”. En *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 87, año 20, pp. 29-33.

Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010) “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. En *Revista Política Hoje*, Vol. 19, no 1, pp. 144-185.

Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2006). “Eleições, Política Externa e Integração Regional”. En *Revista de Sociologia e Política*, no 27, pp. 13-29.

Onuki, Janina, Amâncio de Oliveira y Pedro Feliú (2009) “Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective”. En *Brazilian political science review*, v. 3, no 2, pp. 127-154.

Ortiz Mena, Antonio (2004) “El proceso de formulación de la política de comercio en las Américas. Lecciones de la experiencia mexicana.” Paper presentado en el 45º Congreso Anual de ISA. Montreal.

Poole, Keith (2007) “Changing minds? Not in Congress”. En *Public Choice*, vol. 131, issue 3. pp. 435-451.

Poole, Keith y Howard Rosenthal (1997) *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.

Poole, Keith y Howard Rosenthal (1991). “Patterns of Congressional Voting”. En *American Journal of Political Science*, vol. 35. pp. 228-278.

Porzecanski, Roberto (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos. (2000-2010)*. Montevideo: Sudamericana.

Putnam, Robert (1993) “Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two level Games. Double Edged Diplomacy”. En Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam. *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. Los Ángeles: University of California Press. pp. 431 – 468.

Ragsdale, Lyn (1995) *President and Congress*. New York: Simon & Scuster Press.

Ripley, Randall y James Lindsay (eds.) (1993) *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Rohde, David (1991) *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

Rohde, David (1994) “Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements”. En *Legislative Studies Quarterly*, no 19. pp. 341-359.

Santos, Fabiano (2006) “Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil”. *Análisis de Coyuntura*, no 2. Rio de Janeiro.

Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006) *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.

Spiller, Pablo y Mariano Tomassi (2000) “The institutional foundations of public policy: a transaction approach with application to Argentina. Tübingen: Paper presen-

tado en la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006) “La política de las políticas públicas”. En *Política y Gobierno*, vol. 13, no 2. pp. 393-416.

Stuhldreher, Amalia (2003) “Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El Caso del Primer Gobierno de Carlos Menem (1989-1995)”. En *Perfiles Latinoamericanos*, no 22. pp. 79-101.

Thérien, Jean-Philippe y Alan Noel (2000) “Political Parties and Foreign Aid”. En *The American Political Science Review*, vol. 94, no 1. pp. 151-162.

Tsebelis, George (2006) *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México DF: FCE.

Valdivieso, Patricio (2007) “Congreso Nacional y política exterior chilena. Estado actual y algunas propuestas”. En *Estudios Internacionales*, no 158. pp. 149-177.

Velázquez Flores, Rafael (2008) “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?”. En *Política y Gobierno*, vol. 15, no 1. pp. 113-158.

Vigevani, Tullo, Marcelo de Oliveira y Karina Mariano (2004) “Mercosur: Democracy and Political Actors”. En Francisco Domínguez y Marcos Oliveira (orgs.). *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Berna: Peter Lang AG – European Academic Publishers. pp. 97-140.

Wildavsky, Aaron (ed.) (1969) *The Two Presidents. In the Presidency*. Boston: Little Brown.

Wink, Kenneth, Don Livingston y James Garand (1996) “Dispositions, Constituencies, and Cross-Pressures: Modeling Roll-Call Voting on the North American Free Trade Agreement in the U.S. House”. En *Political Research Quarterly*, vol. 49, no 4. pp. 749-770.